

III

(Vorbereidende handelingen)

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

449 E PLENAIRE ZITTING OP 3 EN 4 DECEMBER 2008

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Groenboek — Efficiënte tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de Europese Unie: transparantie van het vermogen van schuldenaren”

COM(2008) 128 final

(2009/C 175/12)

Op 6 maart 2008 heeft de Europese Commissie, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het

Groenboek — Efficiënte tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de Europese Unie: transparantie van het vermogen van schuldenaren

COM(2008) 128 final.

De gespecialiseerde afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden terzake was belast, heeft haar advies op 6 november 2008 goedgekeurd; rapporteur was de heer PEGADO LIZ.

Tijdens zijn op 3 en 4 december 2008 gehouden 449^e zitting (vergadering van 3 december) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 161 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het Groenboek — Efficiënte tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de Europese Unie: transparantie van het vermogen van schuldenaren (COM(2008) 128 final van 6 maart 2008) is het vervolg op het Groenboek betreffende beslag op bankrekeningen (COM(2006) 618 final) en maakt deel uit van een reeks maatregelen waarmee de Commissie een Europese rechtsruimte tot stand wil brengen die juridisch draagvlak biedt voor de voltooiing van de interne markt.

1.2 Het Comité heeft deze initiatieven steeds in grote lijnen gesteund, met dien verstande dat de maatregelen niet in strijd mogen zijn met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel enerzijds noch met de gemeenschappelijke fundamentele beginselen van het burgerlijk procesrecht van de lidstaten anderzijds en dat ook de grondrechten moeten worden geëerbiedigd.

1.3 Zowel in het geval van het Groenboek over beslag op bankrekeningen als in het onderhavige geval vindt het Comité dat de

initiatieven onvoldoende gebaseerd zijn op feiten die een duidelijk beeld schetsen van de problemen die moeten worden opgelost. Ook staan sommige maatregelen niet in proportie tot het doel, dat kennelijk niet met de bestaande nationale middelen kan worden bereikt, en wordt in sommige gevallen zelfs inbreuk gepleegd op bepaalde grondrechten van de burgers, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer of het principe van *equality of arms*.

1.4 Het Comité is van mening dat de samenwerking tussen de nationale instanties op de hier beschreven terreinen flink kan en moet worden verbeterd. Bovendien moeten de bestaande nationale middelen doeltreffender en sneller worden, moeten de beschikbare gegevens en bestaande registers toegankelijker worden, moet er een betere informatieuitwisseling komen en moet de kennis over de werking van elkaars systemen worden vergroot.

1.5 Het Comité is dan ook een uitgesproken tegenstander van de eventuele invoering van een centraal Europees bevolkingsregister, van een algemene en onbeperkte toegang voor alle schuldeisers tot socialezekerheids- en belastingregisters, en van een Europees modelformulier voor de bekendmaking van de vermogensbestanddelen van schuldenaren.

1.6 Het Comité is van oordeel dat de kennis omtrent de nationale tenuitvoerleggingssystemen en hun praktische functie in de rechtszaal kan worden verbeterd door een databank van vergelijkend recht op te zetten, die van *input* wordt voorzien door de betrokken beroepsgroep en constant wordt bijgewerkt.

1.7 Tot slot stelt het Comité (in par. 5.8) nog een aantal specifieke, alternatieve mogelijkheden voor om het in het groenboek omschreven doel te bereiken zonder dat daarvoor nieuwe EU-wetgeving moet worden uitgevaardigd.

2. Korte inhoud van het groenboek

2.1 Met dit groenboek raadpleegt de Commissie de belanghebbenden voor de tweede maal ⁽¹⁾ over de wijze waarop de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de Europese Unie kan worden verbeterd; deze keer gaat het echter over de manier waarop de problemen die worden veroorzaakt door het gebrek aan betrouwbare gegevens over de verblijfplaats of het vermogen van schuldenaren kunnen worden overwonnen.

2.2 De Commissie is van mening dat tenuitvoerleggingsprocedures doeltreffender zullen worden indien het correcte adres van de schuldenaar bekend is en accurate gegevens over zijn eigendommen beschikbaar zijn. De nationale registers en systemen voor het bijhouden van verklaringen van schuldenaren over hun vermogen zijn weliswaar vergelijkbaar maar vertonen aanzienlijke verschillen op punten als toegankelijkheid, procedures voor het verkrijgen van informatie en inhoud van die informatie, waardoor zij niet altijd even betrouwbaar en snel te raadplegen zijn.

2.3 De grensoverschrijdende invordering van schuldvorderingen wordt belemmerd door verschillen tussen de nationale rechtssystemen en doordat schuldeisers onvoldoende kennis hebben van de informatiestructuren in andere lidstaten. Met dit groenboek beoogt de Commissie een reeks maatregelen op Europees niveau te treffen die het vermogen van schuldenaren transparanter kunnen maken en het voor schuldeisers en nationale tenuitvoerleggingsautoriteiten gemakkelijker maken om hun recht op informatie uit te oefenen ten einde de efficiënte tenuitvoerlegging van vonnissen tot schuldaflossing in burgerlijke en handelszaken te garanderen, een en ander met inachtneming van de beginselen inzake de bescherming van persoonlijke gegevens zoals vastgelegd in Richtlijn 95/46/EG.

2.4 Met het oog hierop gaat de Commissie, aan de hand van 10 vragen, gedetailleerd in op de reikwijdte van deze maatregelen.

⁽¹⁾ De eerste keer ging het over het Groenboek betreffende beslag op bankrekeningen (COM(2006) 618 final); EESC-advies: PB C 10 van 15.1.2008, blz. 2.

3. Achtergrond van dit initiatief

3.1 Dit initiatief maakt terecht deel uit van een reeks maatregelen waarmee de Commissie het lovenswaardige doel nastreeft om zowel een Europese rechtsruimte tot stand te brengen die juridisch draagvlak biedt voor de voltooiing van de interne markt ⁽²⁾ als de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de Europese Unie te verbeteren. Zij tracht dit doel te bereiken door middel van maatregelen die het mogelijk maken de woonplaats van de schuldenaar of vestigingsplaats van zijn bedrijf te achterhalen en de vermogensbestanddelen van een schuldenaar op het grondgebied van de lidstaten nauwkeurig vast te stellen.

3.2 Met het oog hierop heeft de Commissie haar oor te luisteren gelegd bij zowel de 15 lidstaten die al aan bod zijn gekomen in het onderzoek dat ten grondslag heeft gelegen aan dit groenboek ⁽³⁾, als bij de andere 12 landen die inmiddels lid geworden zijn van de Europese Unie. Maar de gegevens die zij daarbij heeft verzameld, zijn niet altijd accuraat of juist geïnterpreteerd.

3.3 Vermeldenswaardig is ook dat de Commissie kennelijk rekening heeft gehouden met de aanbeveling die het Comité in zijn advies over het Groenboek inzake beslag op bankrekeningen heeft geformuleerd, nl. dat „een grondige evaluatie van de maatregelen die een beter inzicht in het vermogen van de schuldenaar (...) beogen te waarborgen” absoluut noodzakelijk is.

3.4 Helaas verstrekt de Commissie geen (statistische) informatie over de omvang van het probleem dat zij wil oplossen. Ook zegt zij niet precies wat de aard is van het probleem of tot wie de voorgestelde maatregelen precies gericht zijn.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Dit groenboek is het vervolg op en de aanvulling van het Groenboek inzake beslag op bankrekeningen (COM(2006) 618 final) waarover het Comité op 31 juli 2007 advies heeft uitgebracht ⁽⁴⁾.

4.2 Zoals gezegd gaat de kwestie die in dit groenboek aan de orde komt, logisch gezien vooraf aan het beslag op bankrekeningen; het vermogen van de schuldenaar moet immers voldoende bekend

⁽²⁾ Deze maatregelen zijn al uitgebreid aan de orde gekomen in het eerder genoemde EESC-advies (PB C 10 van 15.1.2008, blz. 2) over het Groenboek betreffende beslag op bankrekeningen.

⁽³⁾ Voor een complete toelichting bij de inhoud van het groenboek: zie niet alleen het werkdokument van de Commissie (SEC (2006) 1341) van 24 oktober 2006 maar ook studie nr. JAI/A3/2002/02 (versie 18 februari 2004) van Prof. Dr. Burkhard HESS, directeur van het Instituut voor internationaal privaatrecht van de universiteit van Heidelberg, waarvan de tekst is te vinden op http://europa.eu.int.comm/justice_home/doc_cent/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm.

⁽⁴⁾ PB C 10 van 15.1.2008, blz. 2

zijn om als effectieve garantie voor alle schuldeisers te kunnen dienen, hetgeen een fundamenteel en onmiskenbaar principe is van het burgerlijk procesrecht. Dit kan echter niet worden verwezenlijkt zonder de communautaire harmonisatie van een hele reeks onderdelen van het materieel burgerlijk recht die daar logischerwijs aan voorafgaan.

4.3 Het Comité is zich ervan bewust dat de nationale tenuitvoerleggingsautoriteiten toegang moeten hebben tot nauwkeurige informatie over de verblijfplaats van schuldenaren, te beginnen bij de vestigingsplaats van hun bedrijf of hun woonplaats, en over de roerende en onroerende goederen waaruit hun vermogen is opgebouwd, ongeacht de locatie daarvan.

4.4 Maar net als in het genoemde, eerder uitgebrachte, advies heeft het Comité ernstige bedenkingen en gegronde twijfels bij de werkelijke noodzaak van specifieke maatregelen tot harmonisatie van de Europese wetgeving ter zake, ofschoon het de bevoegdheid van de Europese Unie op dit vlak en het bestaan van een rechtsgrondslag hiertoe erkent.

4.5 In het groenboek wordt weliswaar gewezen op de behoefte aan betere informatie, betere gegevens en betere toegang maar hieruit blijkt niet noodzakelijk dat er een nieuw Europees register moet worden opgezet of dat er een nieuwe, eveneens Europese, meldingsplicht voor vermogen moet worden ingevoerd. Ook is het zeer de vraag of deze maatregelen de evenredigheidstest wel doorstaan en of zij niet leiden tot onaanvaardbare schendingen van de fundamentele rechten.

4.6 Het Comité is echter van mening dat niet zozeer een centrale registratie in Brussel van de bevolking, van handelaren of consumenten, van roerende of onroerende goederen en van fiscale en socialezekerheidsgegevens maar wel een betere informatie-uitwisseling tussen de nationale instanties en een betere en snellere toegang tot de bestaande gegevens ertoe kunnen leiden dat alle schuldenaren, ongeacht hun aard of nationaliteit, gegarandeerd gelijke kansen hebben en gelijk worden behandeld wanneer het gaat om de vaststelling van hun vermogen.

4.7 Dit neemt niet weg dat er stimuleringsmaatregelen mogen worden genomen en Europese richtsnoeren mogen worden vastgesteld voor het aanbrengen van verbeteringen in de inhoud, de werking en de toegang tot de genoemde openbare registers en andere, particuliere, databanken, zolang maar wordt gegarandeerd dat die gegevens worden beschermd volgens de toepasselijke Europese richtlijnen en met dien verstande dat zij alleen kunnen worden opgevraagd voor het beoogde doel en voor zover zij noodzakelijk zijn voor de invordering van de schuld.

4.8 Ook mag geen onderscheid worden gemaakt tussen particuliere en publieke schuldeisers voor wat betreft de toegang tot gegevens; bovendien mogen publieke schuldeisers niet profiteren van het feit dat zij, wegens hun bevoorrechte positie, sneller en efficiënter toegang hebben tot openbare belasting- of socialezekerheidsregisters of tot openbare vermogensregisters.

4.9 Tot slot moet ook op de medewerking van derde landen als Andorra, Zwitserland en Liechtenstein worden gerekend en van alle andere landen die nauw verbonden zijn met belastingparadijzen of financiële markten in Europa.

5. Bijzondere opmerkingen: acht vragen

5.1 *Moeten er communautaire maatregelen worden genomen?*

5.1.1 Van de tien vragen in dit groenboek worden er feitelijk acht uitgebreid geanalyseerd.

5.1.2 Ten aanzien van de vraag of er communautaire maatregelen moeten worden genomen om het vermogen van schuldenaren transparanter te maken is het Comité van mening dat er, gezien de eerder onder de algemene opmerkingen geuite bedenkingen, alleen communautaire initiatieven moeten worden genomen die de coördinatie en samenwerking tussen de nationale autoriteiten verbeteren, de gegevens in de nationale registers aanvullen en die registers toegankelijker maken, zodat informatie kan worden ingewonnen over schuldenaren en hun verblijfplaats en over de noodzakelijke vermogensbestanddelen om hun schulden af te lossen.

5.2 *Moet er een handleiding komen voor de nationale tenuitvoerleggingssystemen?*

5.2.1 Het Comité vindt dat alles wat kan bijdragen aan een betere kennis van en betere informatie over de nationale wetten en praktijken, moet worden gesteund en gestimuleerd. Het gelooft echter niet dat zoiets met een eenvoudige handleiding kan worden gerealiseerd. Het gaat hier immers om een complexe materie die zich niet laat vereenvoudigen voor gebruik door het „grote publiek” zonder aan kwaliteit en zekerheid in te boeten.

5.2.2 Het Comité zou veel liever zien dat de Commissie nagaat of er niet een „databank” van nationale tenuitvoerleggingsvoorschriften in de 27 lidstaten kan worden opgezet, die permanent wordt bijgewerkt en van commentaar wordt voorzien, die online in alle talen van de lidstaten kan worden geraadpleegd en die wordt bijgehouden door bevoegde en ter zake kundige mensen uit die lidstaten.

5.3 *Moet er in handelsregisters meer informatie beschikbaar zijn en moet de toegang tot die registers verbeteren?*

5.3.1 De reeds bestaande harmonisatie op dit gebied lijkt voldoende voor de beoogde doeleinden; het Comité acht het derhalve noodzakelijk noch gepast om op communautair niveau centrale handelsregisters in te stellen. Wél kunnen eventuele gemeenschappelijke elementen worden geharmoniseerd.

5.3.2 Dat neemt niet weg dat er geen initiatieven mogen worden genomen om de inhoud van de informatie in deze registers, met name over individuele ondernemers, te verbeteren, bij te werken en toegankelijker te maken, met name langs elektronische weg.

5.3.3 Hetzelfde geldt voor de kadastrale registers, naar het voorbeeld van EULIS (*European Land Information Service*), een Europees consortium van kadasters ⁽⁵⁾.

5.4 *Moet de toegang tot de bestaande bevolkingsregisters worden verbeterd?*

5.4.1 Het is evenmin wenselijk om een centraal Europees bevolkingsregister aan te leggen omdat het de taak van de lidstaten is om centrale of lokale bevolkingsregisters bij te houden en te bepalen voor wie deze registers toegankelijk zijn; hierbij mag geen sprake zijn van discriminatie.

5.4.2 Wél moeten de tenuitvoerleggingsautoriteiten van een land gemakkelijk informatie kunnen opvragen over de verblijfplaats van bepaalde schuldenaren, met name langs elektronische weg.

5.5 *Moet de toegang tot de belasting- en socialezekerheidsregisters worden verbeterd?*

5.5.1 Het Comité is faliekant tegen de algemene en onbeperkte toegang tot belasting- en socialezekerheidsregisters.

5.5.2 Het Comité vindt dat alleen de gerechtelijke autoriteiten, in welbepaalde situaties en op voorwaarde dat de in die registers opgenomen persoonlijke gegevens voldoende worden beschermd, toegang mogen hebben tot de gegevens in die registers.

5.5.3 Indien gegevens worden opgevraagd uit een register dat zich in een ander land bevindt dan het land van de tenuitvoerleggingsautoriteit, moet dat met medewerking van een gerechtelijke instantie uit dat land gebeuren.

5.6 *Moet de informatie-uitwisseling tussen tenuitvoerleggingsautoriteiten worden verbeterd?*

5.6.1 Zoals gezegd onder de algemene opmerkingen vindt het Comité dat eventuele communautaire initiatieven zich moeten richten op de verbetering van de informatieuitwisseling tussen de nationale tenuitvoerleggingsautoriteiten; hiertoe dient een systeem voor directe elektronische informatieoverdracht te worden opgezet aan de hand waarvan schuldenaren kunnen worden opgespoord en hun vermogen kan worden vastgesteld.

5.6.2 Het is echter van belang te allen tijde te garanderen dat in de lidstaten waar de tenuitvoerleggingsautoriteiten geen overheidsinstanties zijn, de verkregen informatie wordt gecontroleerd door de bevoegde gerechtelijke instanties die toezicht uitoefenen op de tenuitvoerlegging.

⁽⁵⁾ Met dit consortium, dat in 2006 is opgericht en uit kadastrale instanties bestaat, wordt een eerste stap gezet in de richting van de toegang tot kadastrale gegevens van landen die lid zijn van het consortium (Engeland, Ierland, Litouwen, Noorwegen, Wales, Nederland en Zweden). Website: www.eulis.org.

5.6.3 Met de noodzakelijk wijzigingen kunnen systemen als die welke worden genoemd in Verordening 1206/2001 ⁽⁶⁾ betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken of in Richtlijn 76/308/EEG als model dienen ⁽⁷⁾.

5.6.4 Het gebruik van elektronische middelen of het opzetten van een intranetsysteem waarop alle nationale autoriteiten zijn aangesloten is hierbij van fundamenteel belang.

5.6.5 De informatie die via dit samenwerkingsverband circuleert, zou uitsluitend toegankelijk moeten zijn voor de instanties die belast zijn met de inning van geldvorderingen, zoals tenuitvoerleggingsagenten, rechtskundige adviseurs, rechtbanken en liquidateurs, en de schuldenaren zouden hiervan in kennis gesteld moeten worden.

5.6.6 Voor de informatieuitwisseling tussen de nationale tenuitvoerleggingsautoriteiten kan ook gebruik worden gemaakt van IML, het informatiesysteem voor de interne markt.

5.7 *Moet er een Europese vermogensverklaring worden ingevoerd?*

5.7.1 Het Comité is absoluut tegen het gebruik van een Europees standaardformulier voor de bekendmaking van de vermogensbestanddelen van de schuldenaar voor tenuitvoerleggingsdoeleinden en vindt het ontoelaatbaar dat in geval van een onjuiste verklaring sancties of zelfs gevangenisstraffen kunnen worden opgelegd.

5.7.2 Er kan immers geen aanspraak worden gemaakt op het hele vermogen van de schuldenaar om de schuld af te lossen; het is aan de lidstaten om aan te geven welke goederen absoluut, relatief of gedeeltelijk niet in aanmerking komen voor beslag.

5.7.3 Bovendien moet de bekendmakingsverplichting worden beperkt tot de goederen die volstaan voor het aflossen van de schuld en is het de taak van de nationale gerechtelijke instanties om na te gaan of deze vermogensverklaring naar waarheid is opgesteld en, als dat niet het geval is, een geldboete op te leggen.

5.7.4 Anderzijds is het Comité van mening dat de invoering van een Europees standaardformulier voor de vermogensverklaring een maatregel is, die zijn doel voorbijschiet. Wél vindt het Comité dat het hier een terrein betreft dat zich leent voor meer overleg en meer samenwerking tussen de tenuitvoerleggingsinstanties, die er met alle mogelijke middelen voor moeten zorgen dat zij de voor de aflossing van de schuld noodzakelijke vermogensbestanddelen van de schuldenaar in kaart brengen, zodat de gerechtelijke instanties die met de tenuitvoerlegging zijn belast, de goederen van de schuldenaar officieel in beslag kunnen nemen.

⁽⁶⁾ Verordening van de Raad 1206/2001 van 28 mei 2001, in PB L 174 van 27.6.2001. Met name de communicatie tussen de gerechten verdient aandacht, zeker wanneer er sprake is van verschillende talen, in welk geval het bepaalde in artikel 5 van deze verordening ontoereikend is.

⁽⁷⁾ Besluit 76/308/EEG van de Raad van 15 maart 1976, in PB L 73 van 19.3.1976.

5.7.5 De schuldenaar moet er hoe dan ook van op aan kunnen dat hij de bekendmaking van mogelijke pandgoederen kan voorkomen als hij zijn schuld op tijd betaalt, vermogensbestanddelen aanwijst die volstaan voor de aflossing van de schuld of zekerheden of betalingsgaranties (zoals bankgaranties en dergelijke) verstrekt. De schuldenaar heeft tevens het recht om zich te verzetten tegen de inbeslagneming van goederen ter waarde van een bedrag dat de afbetaling van de schuld plus eventuele wettelijke toeslagen overschrijdt.

5.7.6 Ook de openbaarmaking van vermogensverklaringen in een publiek register („lijst van schuldenaren”) is uit den boze omdat daarmee de fundamentele beginselen van inachtneming van de privacy van de schuldenaar worden geschonden.

5.8 *Welke andere maatregelen moeten er worden genomen om de transparantie van het vermogen van schuldenaren te verbeteren?*

5.8.1 Enkele suggesties:

a) inzage verschaffen in het register van de door een schuldenaar verworven aandelen en participaties in een handelsonderneming;

b) met de nodige voorzorg inzage verschaffen in de registers van consumentenkrediet en hypotheekleningen;

c) invoeren van een Europese kentekenregistratie ⁽⁸⁾;

d) opzetten van een register van alle lopende tenuitvoerleggingsprocedures, dat online vanuit elke lidstaat kan worden geraadpleegd;

e) inzage verschaffen in de registers van beleggingen op de beurs vanaf een bepaald minimumbedrag;

f) inzage verschaffen in de kadastrale registers die informatie bevatten over de eigendom van onroerende goederen.

Brussel, 3 december 2008

De voorzitter van het Europees Economisch en Sociaal Comité
M. SEPI

De secretaris-generaal van het Europees Economisch en Sociaal Comité
M. WESTLAKE

⁽⁸⁾ Zoals reeds voorgesteld in het initiatiefadvies van het EESC over een Europese verkeerswetgeving en regels betreffende voertuigregistratie (PB C 157 van 28.6.2005, blz. 34), dat werd opgesteld door de rapporteur van het onderhavige advies.